

Eindrapportage

SPELREGELS INTERBESTUURLIJKE INFORMATIE

VOOR

INZICHT IN BESTUUR EN FINANCIËN

Een interactief en tijdig proces bevordert het meervoudig gebruik van de informatie waarover je gaat

**VAN: BEGELEIDINGSCOMMISSIE INTERBESTUURLIJKE INFORMATIE
D.D.: 12 APRIL 2011**

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	2
HOOFDSTUK 1. INLEIDING	3
1.A. AANLEIDING	3
1.B. OPDRACHT.....	3
1.C. OPZET RAPPORT	3
HOOFDSTUK 2. CONTEXT EN SAMENVATTING "INZICHT IN BESTUUR EN FINANCIËN".	4
HOOFDSTUK 3. EFFECTIVITEIT EN RESULTATEN VAN DE CASUSAANPAK	6
3.A. INLEIDING.....	6
3.B. BEVINDINGEN EN CONCLUSIES.....	6
3.C. VOORSTEL	7
HOOFDSTUK 4. SPELREGELS INTERBESTUURLIJKE INFORMATIE	8
4.A. INLEIDING.....	8
4.B. BEVINDINGEN EN CONCLUSIES.....	8
4.B.a. <i>Eerste uitgangspunt: interactief en tijdig proces</i>	8
4.B.b. <i>Tweede uitgangspunt: juiste informatie</i>	8
4.B.c. <i>Derde uitgangspunt: minst belastend</i>	9
4.C. VOORSTEL	10
HOOFDSTUK 5. INBEDDING EN ONDERHOUD SPELREGELS IBI	16
5.A. INLEIDING.....	16
5.B. BEVINDINGEN EN CONCLUSIES.....	16
5.B.a. <i>Fasering</i>	16
5.B.b. <i>Consequenties</i>	16
5.B.c. <i>Vastlegging</i>	17
5.B.d. <i>Juiste informatie en minst belastend</i>	17
5.C. VOORSTELLEN.....	17
HOOFDSTUK 6. OVERIGE ASPECTEN INFORMATIEVOORZIENING	18
6.A. INLEIDING.....	18
6.B. BEVINDINGEN, CONCLUSIES EN VOORSTELLEN	18

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

1.A. Aanleiding

De afgelopen twee jaren heeft de begeleidingscommissie nagedacht over de vraag welke informatie interbestuurlijk noodzakelijk is. Bezien vanuit enerzijds het vertrekpunt dat een minister de juiste informatie nodig heeft om zijn verantwoordelijkheid waar te kunnen maken en anderzijds vanuit het vertrekpunt dat medeoverheden last ondervinden van de huidige omvangrijke interbestuurlijke informatievraag. Dit leidde uiteindelijk voor de zomer van 2010 tot een kader interbestuurlijke informatie (IBI). De vakdepartementen en IPO hadden het gevoel dat het kader te scherp is voor de verantwoordelijkheden waarvoor zij staan. Zij verwachtten aldus dat door het kader het vakdepartement te weinig informatie of met een te lage frequentie beschikbaar krijgt, vooral in het kader van toezicht. Ten slotte zagen zij het kader als te bureaucratisch. De medeoverheden en VNG hadden echter het idee dat het kader niet zorgt voor een maximale lastenverlichting. Ook ervoeren ze het kader als niet helder genoeg; het kader moest concreter.

Voor de wnd.dgBK was het voorgaande aanleiding om, na gesprekken met verschillende dg'en/ig'en van de vakdepartementen en directeuren VNG en IPO, de begeleidingscommissie bij brief te vragen om het kader in de praktijk te toetsen en ter zake met voorstellen te komen.

1.B. Opdracht

In de brief van voor de zomer van 2010 heeft de wnd.dgBK de begeleidingscommissie gevraagd om ten eerste de werking van het kader interbestuurlijke informatie in de praktijk te testen en ten tweede te bezien of er quick-wins mogelijk zijn voor een aantal beleidsterreinen waarvan de gemeenten de lasten als onnodig hoog ervaren.

Rekening houdend met een aantal aandachtspunten uit de brief, heeft de begeleidingscommissie het afgelopen halfjaar deze twee vragen aan de hand van zes casus via de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Welke resultaten van de casus zijn waardevol voor de spelregels? Is het kader IBI werkbaar? Wat zijn de quick-wins en andere resultaten?
2. Is het kader inhoudelijk niet te scherp voor met name toezicht? Wat voor nieuwe inzichten zijn er verder over de inhoud van het kader?
3. Op welke wijze zijn de spelregels het meest effectief in te bedden en te onderhouden?

Uitmondend in voorstellen voor:

- a. (de implementatie van) de quick wins en toekomstige resultaten per casus;
- b. het vervolg van de aanpak van beleidsterreinen, waarvan de lasten als hoog worden ervaren
- c. de spelregels voor interbestuurlijke informatie;
- d. de wijze van inbedding van die spelregels en het volgen van die resultaten van de toepassing van de regels in de komende tijd;
- e. overige voorstellen voor informatievoorziening.

1.C. Opzet rapport

In hoofdstuk twee schetst de begeleidingscommissie het resultaat van het onderzoek vanuit een brede context.

In hoofdstuk drie wordt op de onderzoeksvraag 1 ingegaan; wat kunnen we leren van de resultaten van de casus voor het kader IBI, de spelregels? Was de casusaanpak effectief voor het verminderen van de kwalitatieve en kwantitatieve lasten? Deze vragen resulteren in een voorstel over het vervolg van de aanpak (voorstel a) en een voorstel over de (wijze van implementatie van de) quick wins en resultaten per casus.

Het vierde hoofdstuk staat in het teken van de nieuwe spelregels, zoals verwoord in paragraaf 4.C (voorstel c). De spelregels zijn het eindresultaat van de leerpunten uit hoofdstuk drie, de nadere uitwerking van het thema toezicht en overige nieuwe inzichten (onderzoeksvraag 2).

In hoofdstuk vijf adviseert de begeleidingscommissie over de wijze van inbedding van de spelregels en het onderhouden van die spelregels (onderzoeksvraag 3, voorstel d). Ten slotte wordt in hoofdstuk zes ingegaan op andere aspecten van de informatievoorziening (voorstel e).

HOOFDSTUK 2. CONTEXT EN SAMENVATTING "INZICHT IN BESTUUR EN FINANCIËN"

Bestuur

In veel gevallen wordt een overheidstaak uitgevoerd door meer dan één bestuurslaag. Het Rijk bepaalt het stelsel en de mate waarin de burger of het bedrijf recht heeft op gelijke voorzieningen of juist maatwerk.

Op Europees en rijksniveau worden bijvoorbeeld regels gesteld in het belang van een voldoende luchtkwaliteit; de provincie neemt samen met de gemeenten de beleidsuitvoering op zich. Een ander voorbeeld is het verlenen van bijstand aan degenen die niet in hun bestaan kunnen voorzien. Op rijksniveau worden de regels voor het recht op en de hoogte van de uitkeringen bepaald, de gemeenten kennen de bijstand toe. Over de re-integratie van bijstandsgerechtigden in het arbeidsproces stelt het Rijk globale kaders en heeft de gemeente de bevoegdheid om maatwerk te verzorgen en zo bijstandsgerechtigden effectiever terug te brengen naar het arbeidsproces. Een derde voorbeeld is de openbare ruimte. Het Rijk stelt het globale kader, iedere gemeente bepaalt het gewenste kwaliteitsniveau en laat de uitvoering door de eigen organisatie of derden verzorgen.

Een deel van deze verantwoordelijkheden kunnen gemeenten en provincies vrijwel autonoom uitvoeren. Regelmatig zal er echter sprake zijn van wederzijdse afhankelijkheid tussen bestuurslagen en met andere belanghebbenden; er is sprake van een keten. Het betreffen meestal maatschappelijke opgaven waarbij een groot aantal partijen is betrokken of opgaven die effect hebben op andere maatschappelijke opgaven. De betrokken partijen, ketenpartners, zijn overheidsorganisaties, maatschappelijke instellingen, maar ook private partijen. Voorbeelden van omvangrijke ketens zijn de langdurige zorg, waarbij naast het Rijk en gemeenten onder meer de zorgverzekeraars, cliëntenraad en zorginstellingen een (mede)verantwoordelijkheid hebben. Het UWV, WSW-bedrijven en de werkgevers zijn voorbeelden van partners naast het Rijk en gemeenten in de keten van werken naar vermogen.

Het vakdepartement is de eindverantwoordelijke voor het stelsel, de keten, als geheel. Binnen een keten heeft iedere ketenpartner zijn eigen verantwoordelijkheid. Bij het bouwen van een stelsel horen vragen als: Welke ketenpartner heeft welke verantwoordelijkheid? Welke ruimte heeft een ketenpartner om maatwerk te bieden? Welke bevoegdheden heeft die ketenpartner nodig om zijn verantwoordelijkheid te kunnen dragen? Op welke wijze kunnen de ketenpartners elkaar aanspreken bij niet naleving van de verantwoordelijkheid? Tijdens de uitvoering is inzicht in de werking en naleving van het stelsel (het bestuur) nodig.

Financiën

Een overheidstaak kan niet zonder financiële middelen worden uitgevoerd. Artikel 2 van de Financiële verhoudingswet (Fvw) bepaalt dat de financiële gevolgen voor gemeenten en provincies onderbouwd in kaart dienen te worden gebracht (art. 2 Fvw-toets). Dit geldt ook voor EU-regelgeving met gevolgen voor decentrale overheden.

De financiële gevolgen drukken ten eerste de omvang van de verwachte uitgaven voor gemeenten en provincies uit. Vervolgens wordt de verdeling over de gemeenten cf. art. 7 en art 8 Fvw uitgewerkt. Verder dient op grond van art. 2 Fvw de bekostigingswijze voor het opvangen van de financiële gevolgen te worden aangegeven; de bekostigingswijze volgt uit de verantwoordelijkheid waarvoor het Rijk kiest. Bij een stelselverantwoordelijkheid kiest het Rijk ervoor dat ketenpartners een eigen verantwoordelijkheid hebben. Daarbij ligt bekostiging via de fondsen of eigen inkomsten voor de hand. Bij een verantwoordelijkheid van het Rijk of de provincie voor de rechtmatige uitvoering door een individuele provincie of gemeente, past de specifieke uitkering.

Voor iedere taak zal vooraf, maar ook tijdens de uitvoering, steeds weer een afweging tussen de baat en last, in maatschappelijke en financiële termen, plaatsvinden. Kan het goedkoper (doelmatigheid)? Kan het effectiever (doeltreffendheid)? Om die afweging te kunnen maken, is inzicht in de financiën noodzakelijk. Wat zijn de uitgaven globaal van gemeenten? Volgen de uitgaven door rijksbeleid (geen autonome taken) in totaal en per type gemeente (cf. verdeelsystematiek) in grote lijnen de normatieve kostenveronderstelling¹, volgens de art. 2 Fvw-toets? Kan via de financieringsystematiek het behalen van de doelstellingen worden bevorderd (prikkelwerking)? Hebben de beoogde prikkels inderdaad het gewenste effect op de doelmatigheid en/of doeltreffendheid?

¹ Deze zijn expliciet gemaakt in de ijkpunten, die ten grondslag liggen aan de verdeling van het provincie- en gemeentefonds.

Inzicht in bestuur en financiën

De afgelopen jaren was het gevoelen van het kabinet en de medeoverheden dat de toren om inzicht te bieden in bestuur en financiën, zijnde de informatie-, controle- en toezichttoren, onnodig hoog en complex is. Niet passend bij de eigen verantwoordelijkheid van een bestuurslaag (incl. Europa). Niet passend bij de interbestuurlijke verhouding van vertrouwen in de bestuurslagen. De begeleidingscommissie heeft het bijdragen aan een slanke maar krachtige toren als gezamenlijke opgave gezien. Met de spelregels voor interbestuurlijke informatie, zie hoofdstuk 4, verwacht de begeleidingscommissie het fundament voor deze toren te hebben neergezet. Hiermee worden de lasten voor departementen, gemeenten en provincies verminderd en worden heldere afspraken gemaakt. De spelregels dragen hierdoor bij aan de compacte overheid, voor medeoverheden én Rijk. Bovendien leidt toepassing van de spelregels tot meer draagvlak bij gemeenten en provincies. Hierdoor zal de kwaliteit van de informatie van gemeenten/provincies toenemen, waardoor ook de informatieverzoeken, het toezicht en de controle door het Rijk kan afnemen.

De ondertitel van de rapportage "een interactief en tijdig proces bevordert het meervoudig gebruik van de informatie waarover je gaat" kenmerkt het fundament.

Het gezamenlijk als ketenpartners overleggen over de verantwoordelijkheidsverdeling, de noodzakelijke informatie en de resultaten van onderzoeken is de **eerste pijler** van die slanke toren. Dit overleg voorafgaand en tijdens de beleidsperiode zorgt voor wederzijds begrip, betere informatie en mindere belasting. Deze pijler is een herijking van een bestaande afspraak. Conform de juridische borging hoort namelijk tijdig overleg van het vakdepartement en met de medeoverheden en de minister van BZK over alle interbestuurlijke aspecten plaats te vinden.²

De verantwoordelijkheidsverdeling is **de tweede pijler**. De begeleidingscommissie ziet daarbij als regel dat het Rijk gaat over het stelsel, de gemeente of provincie de regierol heeft en de gemeente, provincie of andere ketenpartners gaan over de beleidsuitvoering en/of bedrijfsvoering. Het Rijk of de provincie is verantwoordelijk voor het interbestuurlijk toezicht. Met een heldere expliciete verantwoordelijkheidsverdeling voorkom je dat meerdere bestuurslagen dezelfde verantwoordelijkheid hebben voor dezelfde taak en aldus onnodige bestuurlijke drukte. Iedere verantwoordelijke kan dan bovendien zijn noodzakelijke informatiebehoefte, na overleg met de relevante ketenpartners beter bepalen. Daaruit wordt de verantwoordelijkheid ook duidelijk.

De **derde pijler** is het meervoudig gebruik van informatie en kwaliteitsborging, waarbij de interbestuurlijke informatie zoveel mogelijk wordt gebaseerd op de horizontale informatie en kwaliteitsborging. De kunst is selectief en kritisch te blijven over de informatiebehoefte, omdat het aanbod de vraag creëert. Dit vergroot de kans op onnodige interbestuurlijke drukte en lasten bij de diverse bestuurslagen. Door aan te sluiten op de horizontale informatie en kwaliteitsborging (incl. betrouwbaarheid) zal de kwaliteit van de informatie toenemen, omdat de taakverantwoordelijke zelf ook die informatie nodig heeft voor adequate beleidskeuzen. De kwaliteit wordt verder versterkt als het Rijk of de provincie aan de taakverantwoordelijke 'teruglegt' wat er met de informatie is gebeurd. Als stip op de horizon ziet de begeleidingscommissie één samenhangend informatie(voorzieningen)systeem voor alle ketens.

² Op grond van art. 110 t/m 112 en 114 Provinciewet en art. 112 t/m 114 en 116 Gemeentewet.

HOOFDSTUK 3. EFFECTIVITEIT EN RESULTATEN VAN DE CASUSAANPAK

3.A. Inleiding

De VGS en VNG hebben per brief quick wins voor een selectie van vijf casus voorgedragen waarvan zij de informatie te belastend of als overbodig ervaren. De begeleidingscommissie heeft dit aangevuld met een zesde casus voor een integrale test van het kader IBI. In dit hoofdstuk wordt vanuit een terugblik op de effectiviteit van de aanpak en de resultaten per casus geadviseerd over de aanpak van beleid met als hoog ervaren lasten in de toekomst. Tevens resulteert deze terugblik in een drietal pijlers, die in hoofdstuk vier vertaald zijn in spelregels. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een voorstel over (de implementatie) van de quick wins en resultaten voor in de toekomst.

3.B. Bevindingen en conclusies

De zes casus bleken voldoende divers om het kader op alle aspecten en vanuit diverse invalshoeken te testen. Zo verschilt tussen de casus de intensiteit van de beleidsvoorschriften van het Rijk en de (politieke) urgentie van de maatschappelijke opgave. Zo zijn casus gefinancierd via de diverse financieringsvormen, zoals de specifieke uitkering en het gemeentefonds, of betrof het casus zonder rijksmiddelen. Zo zijn er casus met en zonder interbestuurlijk toezicht.

Iedere casus is in een kleine werkgroep besproken. Hierbij is waar mogelijk aangesloten bij een bestaand bespreektraject of is een kleine werkgroep met een onafhankelijke voorzitter, zijnde een (voormalig) lid van de begeleidingscommissie, geformeerd. De brief van VGS en VNG met voor vijf casus mogelijke quick wins zijn in de gesprekken op haalbaarheid besproken. Daarbij was de aansluiting op de horizontaal beschikbare informatie en kwaliteitsborging een terugkerend voorstel. Tevens is bezien of andere quick wins of resultaten mogelijk waren.

De diverse hoofdvragen en criteria van het kader IBI bleken tijdens de casusgesprekken behulpzaam om te borgen dat alle relevante aspecten van informatie aan de orde kwamen. In die gesprekken stond in eerste instantie de verantwoordelijkheidsverdeling en inhoud van de casus centraal. Wat is het doel, de maatschappelijke opgave van de casus Externe veiligheid? Wat is het risico als de Archiefwet niet wordt nageleefd? Welke acties ondernemen gemeenten als zich een bouwincident voordoet? Welke verantwoordelijkheid heeft iedere bestuurslaag? Op welke wijze wordt de casus Inburgering gefinancierd?

Aan de hand van de antwoorden op deze vragen werd het informatiearrangement geformuleerd of kritisch bekeken. Dit gebeurde met vragen als: welke gegevens zijn (meer)jaarlijks nodig vanwege de verantwoordelijkheid? In welke situatie is aanvullende informatie nodig? Wat zijn de consequenties van kwalitatief onvoldoende informatie? Hoe worden de risico's in het stelsel tijdens de beleidsuitvoering bepaald en besproken? Op welke wijze worden de medeoverheden geïnformeerd over de uitkomsten van onderzoeken en het gebruik van informatie door het Rijk of de provincie?

De normen uit het kader waren vooral bruikbaar om met elkaar te bezien of er nog meer winst te behalen is. De commissie constateert dat het vooralsnog voldoende is om naast de juridisch verankerde normen per criterium of aspect kort een streefnorm te benoemen. De verwachting is dat door de toepassing van de spelregels deze begrippen als vanzelf in het overleg tussen de ketenpartners een voldoende uniforme invulling krijgen dan wel dat duidelijk wordt van welke criteria en normen een nadere toelichting wenselijk is. Zie hoofdstuk vijf voor de inbedding van de spelregels.

De deelnemers aan de werkgroepen hebben de ruimte in de gesprekken om elkaars standpunten vanuit de inhoud van een casus te verkennen als waardevol ervaren. Hierdoor ontstond er meer duidelijkheid over de ervaren lasten van gemeenten en provincies en hoe vakdepartementen of provincies de beschikbare informatie gebruiken. Ook is gesproken over het effect van het regeerakkoord of aankomende andere beleidswijzigingen op een casus. Het voorgaande zorgde voor meer begrip voor elkaars positie en de kans om te komen tot resultaten.

Per casus is in slechts één of enkele gesprekken, meestal kort achter elkaar, gesproken. Deze korte doorlooptijd werkte over het algemeen positief; zorgde voor snelle besluitvorming. In de komende tijd worden de quick-wins en resultaten voor de nabije toekomst door de departementen en provincies of gemeenten verder uitgewerkt en geïmplementeerd. Bij één casus wordt

interbestuurlijk op hoogambtelijk niveau gesproken over de doelen en resultaten; deze tussentijdse besluitvorming blijkt positief voor de voortgang van het proces.

Uit deze terugblik op de aanpak en resultaten per casus haalt de begeleidingscommissie drie pijlers voor de spelregels over interbestuurlijke informatie. De **eerste pijler** is het 'tijdige en interactieve proces'. Het is waardevol is om met elkaar om de tafel te zitten, met elkaar de casus te bespreken. De **tweede pijler** is dat alleen bij een expliciete verantwoordelijkheidsverdeling het mogelijk is om te bepalen welke informatie nodig is per ketenpartner. Voor iedere verantwoordelijkheid zal het informatiearrangement enigszins verschillen, maar veelal kan wel gebruik worden gemaakt van dezelfde bron. Dit is de **derde pijler**; het bevorderen van meervoudig gebruik door zoveel mogelijk gebruik te maken van horizontaal beschikbare informatie en kwaliteitsborging. Bovendien kunnen gemeenten en provincies door het meer of eerder terugleggen van de resultaten van de onderzoeken van het Rijk of de provincies gebruik maken van deze resultaten. Deze drie pijlers zijn het fundament van de spelregels, als verwoord in hoofdstuk vier.

De quick-wins en resultaten voor de toekomst (zullen) zorgen voor een waardevolle verlaging van de ervaren lasten, en tevens een kwantitatieve lastendaling. Er is naar verwachting een significante lastenverlichting voor de bestuurslagen in euro's mogelijk, vooral op het gebied van ICT, als bij nieuw of te wijzigen beleid de informatievoorziening aan de voorkant wordt gestroomlijnd. Op die wijze kunnen de behoeften van alle ketenpartners in een informatiesysteem voor een beleid in een keer op elkaar worden afgestemd en geïmplementeerd. Hierdoor zijn schaduwsystemen of provisorische aanpassingen verleden tijd.

3.C. Voorstel

1. Het voorstel van de begeleidingscommissie is om als wnd.dgBK de collega-dg's van de betreffende vakdepartementen per brief te verzoeken om in het voorjaar van 2011 in een overleg tussen de bewindspersoon en het bestuur van VNG en/of IPO de quick-wins en (proces)afspraken voor de toekomst te laten bekrachtigen.
2. De commissie stelt voor om onder coördinatie van BZK in een traject met korte doorlooptijd, gesteund door hoogambtelijk of bestuurlijke besluitvorming, voor een aantal andere huidige taken of verantwoordelijkheden, niet zijnde beleidsterreinen waarover al gesprekken over het informatiearrangement worden gevoerd, interactief te bespreken welke quick wins of resultaten voor de toekomst kunnen worden afgesproken. Het voorstel is om IPO, VGS en VNG te vragen om een selectie van beleidsterreinen met hoge kwalitatieve of kwantitatieve lasten. Als randvoorwaarde voor de selectie ziet de commissie dat een gegeven verantwoordelijkheid nog minimaal twee jaren (nagenoeg) ongewijzigd doorloopt, zodat de baat de inspanning overtreft. Het voorstel is om de spelregels IBI (zie hoofdstuk 4) te hanteren bij de beoordeling van deze beleidsterreinen op quick-wins en afspraken voor de toekomst.

HOOFDSTUK 4. SPELREGELS INTERBESTUURLIJKE INFORMATIE

4.A. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt per uitgangspunt ingegaan op een aantal, in vergelijking met het kader van de zomer 2010, nieuwe inzichten ten behoeve van de spelregels voor interbestuurlijke informatie. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het voorstel voor de nieuwe spelregels interbestuurlijke informatie. Met dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag 2 door (1) op basis van de bevindingen uit de testfase een nadere invulling te geven aan het onderdeel 'toezicht' (zie kopje 'inzicht in bestuur') en (2) door de nieuwe inzichten in de vorm van de drie pijlers zoals verwoord in hoofdstuk 3 (pagina 7) toe te passen op de spelregels.

4.B. Bevindingen en conclusies

4.B.a. Eerste uitgangspunt: interactief en tijdig proces

Het uitgangspunt tijdig en interactief proces laat zich vertalen in de criteria 'fasering' (zie hoofdstuk 3), 'consequenties' en 'vastlegging van het informatiearrangement' (zie hoofdstuk 5).

Tot het criterium consequenties behoort de wijze waarop je met elkaar communiceert voor en tijdens de beleidsuitvoering. Ook de wijze waarop je elkaar aanspreekt op het kwalitatief onvoldoende zijn of niet nakomen van een verplichting en de consequentie van deze nalatigheid behoort tot dit criterium. De consequenties zullen verschillen per verantwoordelijkheid. Zo zijn de consequenties bij onrechtmatige besteding van een specifieke uitkering normaliter zwaarder dan bij een nalatigheid in het kader van toezicht. De laatste nalatigheid zal weer zwaarder worden aangerekend dan het niet aanleveren van de gegevens voor de werking van het stelsel (informatie voor het landelijk beeld). Door de differentiatie in consequenties is het van belang om aan te geven op basis van welke informatie en welke nalatigheid (de kwaliteitseisen) het vakdepartement of de provincie beoordeelt of een consequentie wordt ingezet.

4.B.b. Tweede uitgangspunt: juiste informatie

Het uitgangspunt juiste informatie bestaan uit de criteria 'relevant voor je verantwoordelijkheid' en 'wisselende informatiebehoefte'.

Criterium: relevant voor je verantwoordelijkheid

Het criterium relevantie bestaat uit de aspecten verantwoordelijkheid, doelstellingen en omvang (o.a. frequentie en nauwkeurigheid). Hieronder zijn de meest kenmerkende casuspunten voor het uitgangspunt juiste informatie verwoord. De overige aspecten zijn direct in de spelregels verwerkt.

Verantwoordelijkheidsverdeling

Een heldere expliciete verdeling van de verantwoordelijkheden is essentieel om efficiënt en effectief uitvoering te kunnen geven aan de ketentaken en daarmee om de juiste informatie te bepalen. De commissie ziet voor het Rijk de verantwoordelijkheid om het stelsel te bouwen en te onderhouden. De andere spelers, waaronder provincies en gemeenten, hebben de verantwoordelijkheid om aan delen van de maatschappelijke opgave invulling te geven. De verantwoordelijkheid van elke ketenpartner wordt expliciet door de informatie waarop hij zijn beslissingen moet baseren.

Europa

Tijdens enkele casus kwam de rol van Europa aan de orde. De eisen van Europa nopen het Rijk soms tot aanvullende informatiebehoefte. De begeleidingscommissie benadrukt hierbij dat de vertaling van de Europese eisen in Nederlandse regelgeving niet mag leiden tot meer informatie dan nodig is voor Europa. Het Rijk dient bovendien bij zijn inbreng in de beleidsvorming op Europees niveau ook nadrukkelijk aandacht te schenken aan het zoveel mogelijk beperken van de informatiebehoefte van Europa. Ook op dat niveau zijn de spelregels toepasbaar, maar dat zal voor Europa geen vanzelfsprekendheid zijn.

Inzicht in bestuur

In de casus is in het bijzonder aandacht besteed aan de informatie voor toezicht, en de relatie met informatie voor beleid, uit het kader IBI van de zomer 2010.

De vakdepartementen zijn verantwoordelijk voor het onderhoud van het stelsel. Sommige departementen hebben de inspectie de verantwoordelijkheid gegeven om onderzoek te verrichten naar de naleving en werking van het stelsel. De werking van de gevolgen van de

onderzoeksresultaten van de inspecties en provincies voor het stelsel ligt bij het vakdepartement. De toets op de werking en naleving van het stelsel gebeurt risicogericht. Daarbij komen vragen aan de orde als: welke beleidswijzigingen zijn voorzien? Wat betekent dit voor de taak van welke ketenpartner? Wijst de (meer)jaarlijkse informatie op een zwakte in de keten? Deze risicoanalyse bepaalt de agenda voor meestal de komende vier jaren, waarna veelal jaarlijks een actualisatie plaatsvindt. Als uitkomst van de risicoanalyse volgen de antwoorden op de vragen: Is er aanvullende of andere (meer)jaarlijkse informatie nodig? En zijn er themaonderzoeken nodig? Bij een themaonderzoek kan en zal, op grond van de uitkomsten van een risicoanalyse, bij sommige gemeenten of provincies intensiever op de naleving van het stelsel worden getoetst dan bij andere. De uitkomsten van themaonderzoeken kunnen aanleiding geven om bij gemeenten of provincies diepgaander te kijken of dat meer gemeenten of provincies in het onderzoek moeten worden betrokken. In een beleidsevaluatie (één keer per vier a vijf jaar) staat de werking centraal. De informatie uit de voorgaande jaren is in principe voldoende voor deze evaluatie. Conform het eerste uitgangspunt wordt over alle stappen (risicoanalyse, de onderzoeksaanpak, uitkomsten van analyses en onderzoeken) tijdig met alle ketenpartners gesproken.

Indien het vakdepartement kiest voor een verantwoordelijkheid over de individuele uitvoering door gemeenten of provincies, betekent dit dat het voorgaande proces niet gericht is op het stelsel, maar op individuele gemeenten. Provincies hebben op basis van de Gemeentewet de generieke bevoegdheid toezicht te houden op gemeenten. Vanaf inwerkingtreding wetsvoorstel Revitaliseren Generiek Toezichtinstrumentarium kan daar van worden afgeweken (interbestuurlijk toezicht door het Rijk) ingeval de provincie geen taak of expertise heeft. In deze situaties is informatie en onderzoek per gemeente nodig. Ook kan een realitycheck onderdeel uitmaken van dit proces.

Zie de alinea over consequenties onder 4.B.a. voor de consequenties van kwalitatief onvoldoende informatie, gerelateerd aan het doel van het informatieverzoek.

criterium: wisselende informatiebehoefte

Tijdens de casusbesprekingen kwam naar voren dat de informatiebehoefte afhankelijk is van de beleidscyclus en de kwaliteit van de informatie inclusief onverwachte uitkomsten. Vanwege de beleidscyclus zal bij nieuw of sterk gewijzigd beleid, met een rol voor provincies of gemeenten, in het begin de noodzaak zijn om wat meer informatie beschikbaar te hebben om te toetsen of het gekozen stelsel werkt en geen ongewenste effecten veroorzaakt. Ook zal de behoefte zijn om te toetsen of de financiële middelen voldoende en juist verdeeld zijn voor de opgaven waar provincies of gemeenten staan. Na een periode van 3 tot 4 jaren is deze eerste fase van inbedding van het nieuwe of gewijzigde beleid voorbij. Aan het einde van die periode wordt door het vakdepartement, na overleg met de ketenpartners, bezien of de informatie minder of anders kan. Tijdens deze eerste fase kan er reden zijn om de informatiebehoefte aan te passen, omdat onverwachte risico's voor het stelsel zich voordoen en de ketenpartners dit risico willen onderzoeken. Het is raadzaam om hier spaarzaam mee om te gaan, zodat het nieuwe of gewijzigde stelsel de kans krijgt om zich te bewijzen. Verder kan er sprake zijn van een ad hoc informatieverzoek door incidenten of andere signalen, zoals burgerbrieven. Ook hiervoor geldt dat het verzoek betrekking moet hebben op waar je over gaat. Indien dit verzoek hoort bij de verantwoordelijkheid van een andere ketenpartner, wordt door het departement of de provincie aan de vragensteller aangegeven wie er wel over gaat. Het is aan de vragensteller om wel of niet contact op te nemen met de juiste ketenpartner.

Indien de kwaliteit van de informatie van een provincie of gemeente niet voldoet aan de vooraf afgesproken kwaliteit of een relevante onverwachte uitkomst laat zien, zal de ontvangende partij om nadere informatie kunnen vragen over (alleen) de geconstateerde leemte. Indien uit die nadere informatie blijkt dat de leemte invloed kan hebben op het stelsel, wordt deze bevinding in de volgende risicoanalyse (zie inzicht in bestuur) meegewogen. Dit betekent dat de gevolgen van die constatering voor de informatiebehoefte volgen uit de toepassing van de spelregels.

4.B.c. Derde uitgangspunt: minst belastend

De ervaren lasten kunnen relatief eenvoudig afnemen door toepassing van de drie pijlers. Het is aanbevelenswaardig om tijdens de beleidsontwikkeling een toets op de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid van de noodzakelijke gegevens door deskundigen als de departementale accountantsdienst of een controller te laten uitvoeren. Een tweede aanbeveling is om bij nieuw of te wijzigen beleid te beoordelen of de verhouding tussen uitvoeringskosten en programmagelden aanvaardbaar is. De onderbouwing van deze kosten en gelden horen bij de art. 2 Fvw-toets (zie hoofdstuk 2) en de uitvoeringskosten aan rijkszijde (art. 16 Comptabiliteitswet). Het is wenselijk om tevens de opbrengst, de daling in de kosten bij iedere bestuurslaag, in beeld te brengen.

4.C. Voorstel

De begeleidingscommissie stelt voor om het kader IBI, van juni 2010, te vervangen door onderstaande spelregels voor interbestuurlijke informatie.

Spelregels interbestuurlijke informatie

Met deze spelregels in de hand bepaal je via drie uitgangspunten welke interbestuurlijke informatie je nodig hebt. De regels zijn toepasbaar in elke fase van een beleidscyclus en op elke informatievraag. Iedere keer startend met de hoofdvraag; is de informatie relevant voor mijn verantwoordelijkheid? De spelregels behoren tot de omgangsvormen tussen Rijk en medeoverheden zoals beschreven in het bestuursakkoord. Daarnaast maken ze onderdeel uit van het kader Interbestuurlijke Verhoudingen. De spelregels gelden voor nieuw en te wijzigen beleid en/of informatieverzoeken vanaf 1 mei 2011.

Doelen regeerakkoord: "je gaat erover of niet" en "minder regeldruk en lasten"

Uitgangspunt: Transparant en interactief proces met als criteria:

- Fasering
- Consequenties
- Vastlegging

Uitgangspunt: Juiste informatie met als criterium:

- Relevant voor je verantwoordelijkheid
- Wisselende informatiebehoefte

Uitgangspunt: Minst belastend met als criteria:

- Tijdig overleg
- Meervoudig gebruik
- Horizontale cyclus
- Verhouding uitvoeringskosten - programmagelden

Op de volgende pagina's zijn de spelregels nader uitgewerkt. Per uitgangspunt en per criterium (zie bovenstaande box) worden de relevante vragen gesteld, inclusief harde of streefnorm op elk van deze vragen. Na het volgen van de relevante criteria in de interbestuurlijke gesprekken zijn alle ingrediënten van een adequaat informatiearrangement ("need to know") behandeld.

Niet elk criterium is bij elk informatieverzoek (bijv. systematisch t.o.v. adhoc) van toepassing. In de implementatiefase wordt dit nader uitgewerkt (zie hoofdstuk 5). De relevante criteria worden toegepast in het gesprek tussen het vakdepartement en de gemeente/provincie en, waar van toepassing, de minister van BZK. Er hoeven geen formats te worden ingevuld. De uitkomst is voor beleidsvoornemens direct onderdeel van de wet- en regelgeving.

Leeswijzer: waar departement staat kan provincie worden gelezen, als de provincie de informatieverzoeker is.

Uitgangspunt: Transparant en interactief proces

Cruciaal voor een efficiënte en effectieve informatievoorziening in het interbestuurlijk informatieverkeer is de tijdige en transparante communicatie tussen bestuurlijke partners. 'Met elkaar om de tafel te zitten' is een katalysator voor de resultaten op de twee andere uitgangspunten; de juiste informatie en minst belastend.

Criterium	Vraag	Streefnorm (sn) / harde norm (hn)
Fasering	Wanneer is er overleg over het informatiearrangement voor nieuw of te wijzigen beleid?	Het overleg is gedurende de fase van beleidsontwikkeling (hn)
	Wanneer is er overleg over de gevolgen voor de transitiefase?	Het overleg is gedurende de fase van beleidsontwikkeling om te bezien of het huidige informatiearrangement tijdens de overgangssituatie minder kan of alvast in lijn met het gewijzigde beleid (hn)
	Wanneer is er tussentijds overleg?	Hierover worden gedurende de fase van de beleidsontwikkeling afspraken gemaakt. In ieder geval vindt overleg plaats wanneer tussentijds de informatiebehoefte verandert of nader ingevuld wordt (zie wisselende informatiebehoefte, pagina 14) (sn).
	Wanneer worden de gewogen bevindingen met de gegevensverstrekker gedeeld?	Zo spoedig mogelijk na afronding van het informatiearrangement worden de gewogen bevindingen aan de gegevensverstrekker verstrekt (sn).
	Met wie wordt overlegd?	Alle ketenpartners voor wie het nieuwe of te wijzigen beleid of het tussentijdse overleg consequenties heeft (hn).
	Wanneer wordt het informatiearrangement herzien?	Het informatiearrangement wordt in ieder geval iedere vier jaar geactualiseerd, waarbij oog voor mindere belasting en minder informatie (hn).
Consequenties	Op welke wijze wordt met de ketenpartners gecommuniceerd over het informatiearrangement?	Voorbeelden zijn een vast aanspreekpunt per bestuurslaag, bestuurlijke overleggen, bespreken uitkomsten bevindingen, bespreekvorm risicoanalyse e.d. (sn).
	Wat zijn de consequenties indien de informatie van onvoldoende kwaliteit is?	Per informatieverzoek wordt de mogelijke consequentie van een leemte aangeven (sn). Zie ook criterium 'onvoldoende kwaliteit' (pagina 14).
Vastlegging	Op welke wijze wordt het informatiearrangement geborgd?	Zo gericht mogelijk. Voor systematische informatie cf. art. 117 Provinciewet resp. art. 119 Gemeentewet bij of krachtens wet bij amvb. Verder is het wetsvoorstel Revitalisering Generiek Toezicht (RGT) in behandeling. Voor incidentele informatie geldt art. 116 Provinciewet resp. 118 Gemeentewet. (hn)

Uitgangspunt: juiste informatie

Een departement is stelselverantwoordelijke. De provincie of gemeente heeft de regierol. De provincie, gemeente of andere ketenpartner is verantwoordelijk voor de beleidsuitvoering. Het departement of de provincie is verantwoordelijk voor het interbestuurlijk toezicht. Departementen kunnen de inspectie de verantwoordelijkheid geven om onderzoek te verrichten naar de naleving en werking van het stelsel.

Criterium	Vraag	Streefnorm (sn) / harde norm (hn)
Verantwoorde- lijkheid	Wat is de departementale verantwoordelijkheid?	Streefnorm is een stelselverantwoordelijkheid. Als een stelselverantwoordelijkheid niet mogelijk is, geldt verantwoordelijkheid voor het resultaat per gemeente/provincie.
	Wat is de gemeentelijke en/of provinciale verantwoordelijkheid?	Gemeente of provincie heeft een regierol en eventueel ook een (gedeelde) rol in de beleidsuitvoering. Het heeft de voorkeur om ook de taken en maatschappelijke opgaven te benoemen.
	Wordt er interbestuurlijk toezicht gehouden?	Streefnorm is een bestuurlijke keten waarbinnen geen interbestuurlijk toezicht nodig is. Als toezicht wel nodig is, ligt deze verantwoordelijkheid bij de inspectie of de provincie.
Inzicht in bestuur (in samenhang met wisselende informatiebehoefte behandelen)		
Prestatie- indicatoren	Welke prestatie-indicatoren zijn verticaal nodig?	De indicatoren volgen uit de (operationele) departementale doelstellingen (hn). Deze doelstellingen volgen uit de departementale verantwoordelijkheid en hebben een verband met de taak van de gemeente of provincie (zie bovenstaande vragen).
	Hoe vaak zijn prestatie- indicatoren nodig?	Meerjaarlijks of jaarlijks conform de planning- en controlcyclus volgens de Comptabiliteitswet of Provinciewet (sn).
	Hoeveel prestatie-indicatoren zijn nodig?	Zo min mogelijk, direct verband met (operationele) doelstellingen van een departement (hn).
	Op welk moment moeten de indicatoren beschikbaar gesteld worden?	Aansluiten op planning- en controlcyclus Gemeentewet of Provinciewet (sn)
	Welke betrouwbaarheidseisen gelden voor de indicatoren?	Horizontale kwaliteitsborging (sn).
	Aantal medeoverheden dat de prestatie-indicatoren beschikbaar moet stellen?	Deelwaarneming of gestratificeerde steekproef (sn), nodig voor rijksbeeld.
Risicoanalyse	Op welke informatie is de risicoanalyse gebaseerd?	Prestatie-indicatoren, uitkomsten themaonderzoeken en gesprek met ketenpartners over risico's (sn).
	Hoe vaak is een risicoanalyse nodig?	Meerjaarlijks (sn) of jaarlijks.
	Met wie en wanneer wordt overlegd?	Met alle ketenpartners vindt een overleg plaats ter bepaling van de gevolgen voor de volgende periode (sn).
	Wat zijn de gevolgen op informatiegebied van de risicoanalyse?	Geen of aanpassing prestatie-indicatoren. Bij hoge risico's voor de werking van het stelsel of resultaat (zie verantwoordelijkheid) een themaonderzoek (sn)
Themaonder- zoek	Waar richt het themaonderzoek zich op?	Het onderzoek richt zich op risico's in de werking van het stelsel, waarvoor gezien het risico prestatie-indicatoren of beleidsevaluatie niet volstaan (hn). Bij resultaatverantwoordelijkheid (zie criterium 'verantwoordelijkheid'): risico's in de werking per gemeente of provincie
	Van wie zijn gegevens nodig?	Verantwoordelijkheid voor stelsel: deelwaarneming of gestratificeerde steekproef (sn) Verantwoordelijkheid voor resultaat per gemeente of provincie: individuele gemeenten of provincies

	Welke betrouwbaarheidseisen worden gesteld aan de informatie?	Zo veel mogelijk horizontale kwaliteitsborging (sn)
	Wat zijn de gevolgen als het themaonderzoek onverwachte bevindingen laat zien?	Indien individuele bevinding: nader onderzoek bij geselecteerde gemeenten/provincies Indien stelselbevinding: nader onderzoek bij geselecteerde of andere gemeenten of provincies.
Beleidsvaluatie	Op welke informatie is de beleidsvaluatie gebaseerd?	Zoveel mogelijk gebaseerd op reeds verticaal en horizontaal beschikbare informatie (sn).
	Hoe vaak is een beleidsvaluatie nodig?	1x per 4 a 5 jaar (hn). Bij omvangrijk nieuw / gewijzigd beleid onderzoek na 1 à 2 jaar.
Inzicht in financiën (in samenhang met wisselende informatiebehoefte behandelen)		
Criterium	Vraag	Streefnorm (sn) / harde norm (hn)
Financiering	Heeft het beleid financiële consequenties voor gemeenten of provincies?	Nee, dan zijn de vragen onder 'inzicht in financiën' niet van toepassing. Ja, ga naar de volgende vraag.
	Wat is de financieringsvorm? (zie eerste vraag onder criterium verantwoordelijkheid)	Stelsel: gemeente-/provinciefonds of belastingen/heffingen (sn) Resultaat per gemeente/provincie: specifieke uitkering (SU)
Omvang en verdeling	Welke informatie is nodig voor bepaling van de omvang en verdeling van middelen?	Gemeente-/provinciefonds: zoveel mogelijk verdeling op basis van maatstaven (art. 8 Fvw) Pilot: Kwantitatieve of kwalitatieve informatie SU: Kwantitatieve informatie
	Hoeveel gegevens zijn nodig?	Gemeente-/provinciefonds, pilot, SU: Zo min mogelijk (sn)
	Aantal medeoverheden dat de gegevens beschikbaar moet stellen?	Gemeente-/provinciefonds, pilot, SU: deelnemende medeoverheden
	Hoe vaak zijn de gegevens nodig?	Gemeente-/provinciefonds: Jaarlijks (hn) SU en pilot: eenmalig, voor gehele looptijd (sn). Bij budgettering jaarlijks
	Welke betrouwbaarheidseisen worden aan de gegevens gesteld? (rechtmatigheid)	Gemeente-/provinciefonds: Informatie voor Derden (Iv3, cf. art. 186 Gemeentewet en art. 190 Provinciewet). Hiervoor geldt akkoord college B&W. Pilot: horizontale kwaliteitsborging (sn) SU: horizontale kwaliteitsborging (sn). Bij budgettering de eisen van Single information en Single audit (SiSa), indien onjuiste informatie een omvangrijk financieel effect heeft op het budget van een gemeente of provincie.
	Op welke wijze worden gegevens aangeleverd?	Gemeente-/provinciefonds: Landelijke bronnen Iv3 Pilot: per pilot bepalen SU: evt. SiSa (Zie betrouwbaarheid hierboven)
Rechtmatigheid besteding specifieke uitkeringen	Welke informatie is nodig?	Dit criterium geldt alleen bij specifieke uitkeringen (SU). Kwantitatieve informatie: enkele prestaties of besteed bedrag (sn).
	Welke betrouwbaarheidseisen gelden? (rechtmatigheid)	Single Information, Single Audit (SiSa), op grond van art. 17a en 17b Financiële Verhoudingswet (hn).
Wisselende informatiebehoefte		
Criterium	Vraag	Streefnorm (sn) / harde norm (hn)
Beleids met groot effect	Is er meer of vaker informatie nodig, omdat het beleid een groot effect heeft op de gemeente of provincie?	Eerste 3 tot 4 jaren kan (meer)jaarlijks meer informatie nodig zijn voor toets werking gekozen stelsel en omvang en verdeling financiële middelen (sn).
Ad hoc verzoeken	Wat is de procedure bij ad hoc informatieverzoeken (bijv. van de Tweede Kamer) vanwege bijv. signalen of burgerbrieven?	De eerste vraag is: wie is verantwoordelijk? Indien verzoek betrekking heeft op andere ketenpartner, dan aan informatieverzoekende partij doorgeven wie verantwoordelijk is.

Onverwachte risico's	Is er meer of andere informatie nodig, omdat zich onverwachte risico's voordoen?	De vragen als verwoord onder 'Inzicht in bestuur' worden gevolgd ter bepaling van de benodigde informatie.
Onvoldoende kwaliteit	Is er meer informatie nodig, omdat de geleverde informatie van onvoldoende kwaliteit is? (zie voor kwaliteit uitvoering, het criterium 'onverwachte risico's').	Het antwoord is afhankelijk van het doel van het informatieverzoek (landelijk beeld/stelsel of resultaat per gemeente/provincie). Indien nadere informatie nodig is, dan alleen over geconstateerde leemte. Indien daaruit mogelijk effect op stelsel blijkt, dan meewegen in risicoanalyse (zie inzicht in bestuur) (sn). Vooraf dient helderheid te bestaan over de kwaliteitseisen en mogelijke consequenties bij het niet nakomen daarvan. De consequenties zijn afhankelijk van het doel van het informatieverzoek (zie alinea over consequenties onder 'interactief en tijdig proces' op pagina 8).
Europa		
Criterium	Vraag	Streefnorm (sn) / harde norm (hn)
Rol Europa	Welke informatie is nodig door Europese regelgeving?	Vertaling van Europese eisen in Nederlandse regelgeving mag niet leiden tot meer informatie dan nodig is voor Europa (sn).

Uitgangspunt: Minst belastend		
Dit uitgangspunt heeft betrekking op het voorkomen van onnodige ervaren kwalitatieve lasten en kwantitatieve lasten voor het Rijk, gemeenten en provincies.		
Criterium	Vraag	Streefnorm (sn) / harde norm (hn)
Tijdig overleg	Kan er gebruik worden gemaakt van dezelfde informatiebron?	Zo ja, dan voorafgaand aan de implementatie van nieuw of te wijzigen beleid afspraken maken over de voorwaarden en het gebruik van die informatiebron (sn)
	Hoeveel implementatietijd krijgt de gemeente of provincie?	Conform Vaste Verandermomenten minimaal 3 maanden voor invoering. Bij kleine wijzigingen korter, bij grotere wijzigingen verruimen tot 6 maanden (sn).
	Is de gevraagde informatie controleerbaar en/of uitvoerbaar?	Toets door ketenpartners op controleerbaarheid en uitvoerbaarheid voorafgaand aan het ingaan van het beleid (sn)
Meervoudig gebruik	Kan gebruik gemaakt worden van horizontaal beschikbare informatie?	Zoveel mogelijk aansluiten op horizontaal beschikbare informatie (hn).
Horizontale cyclus	Op welk moment dient de informatie beschikbaar gesteld te worden?	Zoveel mogelijk aansluiten op de gemeentelijke of provinciale planning- en controlcyclus cf. Gemeentewet of Provinciewet (sn). Deze norm geldt niet voor ad hoc informatie of aanvullende informatie door onvoldoende kwaliteit of themaonderzoeken.
Uitvoeringskosten	Wat zijn de uitvoeringskosten van het informatiearrangement voor het Rijk en de medeoverheden?	Omvang uitvoeringskosten in beeld cf. art. 2 Financiële Verhoudingswet en art. 16 Comptabiliteitswet (hn). Redelijke verhouding uitvoeringskosten – programmagelden (sn).
	Wat is de daling in de uitvoeringskosten door het nieuwe beleid?	Opbrengst (daling in kosten per bestuurslaag) in kaart brengen (sn).

HOOFDSTUK 5. INBEDDING EN ONDERHOUD SPELREGELS IBI

5.A. Inleiding

De begeleidingscommissie stelt voor om als commissie de komende jaren de begeleiding van de implementatie en het onderhoud van de spelregels op zich te laten nemen. Ter bepaling van de wijze van de implementatie en het onderhoud heeft de commissie de spelregels uit hoofdstuk 4 toegepast op de eigen spelregels. Welke informatie heeft de stelselverantwoordelijke, het ministerie van BZK, nodig? Op welke momenten is overleg over de uitkomsten van de toepassing van de spelregels? Kan er gebruik gemaakt worden van horizontaal beschikbare informatie? Dit zijn enkele vragen die via de toets aan de spelregels zijn beantwoord.

5.B. Bevindingen en conclusies

De bevindingen en conclusies zijn in de volgorde van de spelregels (zie hoofdstuk 4) verwoord.

5.B.a. Fasering

Het succes van de spelregels wordt in belangrijke mate bepaald door actief te communiceren over de spelregels en daarbij de 'taal' van de doelgroep te spreken. Doelgroepen zijn de informatieverzoekers (bijv. de Tweede Kamer en ministers), de gebruikers van de ontvangen informatie (o.a. beleidsmedewerkers van departementen, toezichthouders, SCP en Algemene Rekenkamer), de gegevensverstrekkers (bijv. medewerkers provincies en gemeenten en gemeenteraadsleden) en de gegevensverwerkers (bijv. CBS). De communicatie kan op diverse wijzen, zoals handzame spelregelkaarten, workshops en individuele gesprekken, worden vormgegeven. Het voorstel is om een gespecialiseerd bureau te vragen om de implementatie nader uit te werken en uit te voeren. Hierbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de diversiteit van doelgroepen en soorten informatieverzoeken. Zo wordt in een stroomschema aangegeven welke spelregelkaart voor welke doelgroep en informatieverzoek van toepassing is. Niet elke vraag is bij elk informatieverzoek (bijv. systematisch t.o.v. adhoc) van toepassing.

De begeleidingscommissie ziet voor het ministerie van BZK de rol weggelegd om het implementatieproces te coördineren. De commissie neemt de begeleiding op zich.

Met de spelregels zet de begeleidingscommissie een geheel nieuw instrument neer. Bij een nieuw instrument hoort altijd een zekere mate van onzekerheid; de spelregels zijn niet perfect (uitgewerkt). De begeleidingscommissie acht de spelregels echter van voldoende niveau om te implementeren in het interbestuurlijk verkeer. Daar de spelregels nieuw zijn, brengt het ministerie van BZK in ieder geval de eerste vier jaren jaarlijks (na de zomer) aan de Tweede Kamer, via de ministerraad, een rapport 'toepassing spelregels interbestuurlijke informatie' uit. In deze rapportage is aandacht voor best practices, de werking van de spelregels en de resultaten per ministerie. In het vierde rapport zijn tevens de geactualiseerde spelregels opgenomen. Elk rapport wordt aan alle relevante doelgroepen (informatieverzoekers, informatiegebruikers, gegevensverstrekkers en -verwerkers) aangeboden.

5.B.b. Consequenties

Het vakdepartement (en de provincie) draagt, conform art. 110 t/m 112 en 114 Provinciewet en art. 112 t/m 114 en 116 Gemeentewet, voor beleidsvoornemens zorg voor tijdig overleg met de gemeenten/provincies en het ministerie van BZK over de consequenties voor de gemeenten of provincies. Voor ad hoc informatieverzoeken vindt het overleg plaats tussen gemeente/provincie en het vakdepartement. Indien de departementen en de gemeenten/provincies een verschil van inzicht hebben over het informatiearrangement, dan kan dit worden gemeld bij de verderop genoemde postbus. Het ministerie van BZK adviseert aan de hand van de spelregels. Indien het advies niet wordt overgenomen, volgt indien nodig hoogambtelijk of bestuurlijk overleg. De uiteindelijke besluitvorming gebeurt voor beleidsvoornemens via de ministerraad, Tweede Kamer en eventueel Eerste Kamer.

Het ministerie van BZK zorgt voor een elektronische postbus en een lijst van contactpersonen. De postbus is voor vragen en suggesties over de toepassing van de spelregels voor interbestuurlijke informatie.

5.B.c. Vastlegging

De commissie stelt voor om de spelregels onderdeel te laten zijn van de omgangsvormen tussen Rijk en medeoverheden zoals beschreven in het bestuursakkoord en ze daarnaast op te nemen in het beoordelingskader 'Interbestuurlijke Verhoudingen: normen en toetspunten voor beleid en regelgeving met impact op decentrale overheden'. De genoemde omgangsvormen omvatten interbestuurlijke afspraken en omgangsvormen, waarnaar alle relevante partijen (o.a. VNG, IPO en departementen) kunnen refereren. Het beoordelingskader is voor het ministerie van BZK, conform het ministerraadformulier, het kader waaraan nieuw en te wijzigen beleid wordt getoetst. Dit kader is onderdeel van het Integraal afwegingskader van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Verder is, zoals verwoord in de brief van de wnd.dgBK, in het wetsvoorstel over het revitaliseren van het generiek toezichtinstrumentarium voorzien in een AMvB voor de spelregels over informatie voor het toezichtinstrumentarium.

5.B.d. Juiste informatie en minst belastend

De minister van BZK is verantwoordelijk voor het stelsel, de spelregels voor interbestuurlijke informatie. Er is geen sprake van interdepartementaal toezicht. De departementen voeren het beleid uit.

Voor het inzicht in het bestuur, de werking en naleving van de spelregels, ontvangt BZK voor het jaarlijkse overleg van een departement het informatiearrangement per gewijzigd of nieuw beleid. Dit informatiearrangement is onderdeel van de wetgeving over het beleidsterrein, waardoor aangesloten wordt op bestaande informatie en de belasting laag is. In de voorbereiding op het informatiearrangement door de gesprekspartners komen eventuele verschillen tussen de resultaten na toepassing van de spelregels en het uiteindelijke informatiearrangement aan de orde.

De informatiearrangementen inclusief toelichting, de eventuele tussentijdse verschillen van inzicht (zie consequenties) en de (mondelinge) ervaringen van de diverse doelgroepen zijn input voor een risicoanalyse met alle relevante partijen (in casu de begeleidingscommissie). De risicoanalyse houdt voor dit beleidsterrein (de spelregels IBI) in dat in een jaarlijks overleg met de begeleidingscommissie wordt besproken of de spelregels werkbaar zijn, nadere toelichting vergen en het gewenste resultaat (bijdraagt aan de doelen van een compactere overheid en 'je gaat erover of niet') hebben. Het ministerie van BZK is als stelselverantwoordelijke de eindverantwoordelijke voor de risicoanalyse.

De commissie vraagt voor het eerste jaar van de toepassing van de spelregels aandacht voor de volgende vragen. Zijn de spelregels inderdaad toepasbaar op alle beleidsvormen? Zijn de spelregels niet te belastend zijn voor financieel gering beleid of kleine beleidswijzigingen? Vragen de spelregels om een nadere uitwerking van begrippen? Zijn de regels voldoende (duidelijk) voor ad hoc verzoeken van de Tweede Kamer?

5.C. Voorstellen

1. De spelregels gelden voor nieuw en te wijzigen beleid en/of informatieverzoeken vanaf 1 mei 2011.
2. Het voorstel is om de spelregels via het bestuursakkoord vast te stellen, zodat bij de decentralisaties de vruchten van de spelregels kunnen worden geplukt.
3. Het voorstel is om de begeleidingscommissie de opdracht te geven de implementatie en het onderhoud van de spelregels te begeleiden. Zie 5.B voor het implementatie- en onderhoudsplan.
4. Het voorstel is om de spelregels te hanteren tussen medeoverheden. Dit gebeurt al voor SiSa.
5. In de opdracht van de wnd.dgBK is gevraagd om te voorzien in de inhoudelijke input voor de AMvB over informatie voor het toezichtinstrumentarium. Hoofdstuk 4 is naar de mening van de begeleidingscommissie voor deze AMvB geschikt. De AMvB wordt conform de reguliere procedure in overleg met alle relevante partijen opgesteld.
6. Het voorstel is dat de ministeries van BZK en Financiën actief stimuleren dat de spelregels ook worden gebruikt op Europees niveau. Dit kan bijvoorbeeld via het platform waar de directeuren-generaal van de 27 lidstaten met elkaar werken aan een voorstel om ex-ante analyses te maken van de gevolgen van beleid voor onder andere de informatievoorziening.
7. Daarnaast beveelt de commissie aan om bij de aanbidding van deze rapportage aan de departementen te adviseren om te overwegen of en zo ja, op welke manier de spelregels IBI kunnen worden toegepast in de relatie van het Rijk met bedrijven (dit kunnen ook gemeenten zijn, bijv. naleving brandveiligheid eigen huisvesting van een gemeente) en de CBS-wet.

HOOFDSTUK 6. OVERIGE ASPECTEN INFORMATIEVOORZIENING

6.A. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van andere kansen op het gebied van de informatievoorziening. Het meervoudig gebruik is het cruciale begrip in dit beeld.

6.B. Bevindingen, conclusies en voorstellen

De begeleidingscommissie ziet, zoals verwoord in hoofdstuk 2, als 'stip op de horizon' één informatiesysteem, zijnde een door gebruikers en leveranciers overeengekomen dynamische set van informatie, voor alle ketenpartners. In dit systeem wordt geborgd dat voor iedere ketenpartner de noodzakelijke gegevens voor zijn eigen verantwoordelijkheid beschikbaar zijn. De commissie vertrouwt deze stip aan de horizon met enige voorzichtigheid aan het papier toe. Eén informatiesysteem is zeker geen doel voor de nabije toekomst, maar één van de lange adem. Bovendien zal de actualiteit de stip steeds in een iets ander perspectief zetten en daarmee ook de stappen die je dan kunt zetten. In dit hoofdstuk verwoordt de begeleidingscommissie enkele actualiteiten die nu of in de nabije toekomst rijp zijn om stappen op te zetten.

De resultaten van de casus versterkten voor de begeleidingscommissie de waarde van meervoudig gebruik van informatie in een beleidsterrein door de ketenpartners. Deze conclusie doet de commissie vermoeden dat ook meervoudig gebruik tussen beleidsterreinen zal leiden tot voordelen. Van dit vermoeden heeft de commissie in de casus en het voortraject al voorbeelden aangetroffen.

Ten eerste kan meervoudig gebruik door (bijna) gelijklopende informatie voor diverse beleidsterreinen te uniformeren en/of op zelfde momenten beschikbaar te laten stellen. De commissie is zich ervan bewust dat dit een omvangrijke klus is, maar met een grotere opbrengst. Er kan echter 'klein' begonnen worden door de monitoren en prestatieafspraken (bron: Staat van het bestuur d.d. september 2010) na voorselectie (bijv. voor 2 departementen) door te nemen op (nagenoeg) gelijklopende gegevens en ongebruikte gegevens. Uitmondend in voorstellen voor quick-wins en een vervolgtraject. Een interessante opdracht voor trainees of studenten bestuurskunde, zeker als het nut en de ongewenste externe effecten van de prestaties voor een keten in ogenschouw wordt genomen.

Ten tweede kan een geavanceerd systeem de uniformiteit en het meervoudig gebruik stimuleren en vereenvoudigen binnen het Rijk of de provincies. Het informatiesysteem www.waarstaatjegemeente.nl kan in de toekomst een rol spelen bij het verzamelen en beschikbaar stellen van de informatie van gemeenten voor het Rijk of de provincies of andere ketenpartners (onderzoeksbureaus, UWV, zorginstellingen, fondsbeheerders etc.). Het nut van zo'n systeem is groter als de indicatoren per beleidsterrein eenduidig zijn. Ook deze opdracht zullen trainees of studenten bestuurs- of informatiekunde graag op zich nemen.

Deze voorstellen passen naar het inzicht van de commissie bij de doelstellingen van de regering om de regeldruk en lasten te verminderen en over te gaan op gezamenlijke bedrijfsvoering op het gebied van bijv. ICT, audits en inspecties.